

SEMINÁŘE ČSE

DT: 343.352

klíčová slova: dějiny ekonomického myšlení – institucionální uspořádání – struktura a rozsah vlády

Ekonomika a korupce

Informace z 23. semináře České společnosti ekonomické v řadě „Ekonomické teorie a česká ekonomika“, konaného v Praze v prosinci 2000

Pro poslední seminář minulého století bylo zvoleno téma, které je diskutováno v souvislosti s neuspokojivým stavem institucionálního rámce české ekonomiky stále častěji – ekonomické aspekty jevu zvaného korupce. Cílem tohoto semináře nebylo poskytnout návody na boj s korupcí v českém hospodářském prostředí, nýbrž pouze zahájit uvnitř české ekonomické obce diskuzi o ekonomickém významu tohoto jevu. Předmětem semináře mělo být i rozvinutí úvah o dlouhodobých efektech korupce, které byly dříve způsobem diskutovány na jednom z předcházejících seminářů, semináři věnovaném teorii a empirii hospodářského růstu. Program byl sestaven tak, aby seminář podal komplexní obraz o ekonomických aspektech fenoménu korupce – po teoretickém úvodu následovala aplikace problematiky korupce na bankovníctví a dále spíše sociologický pohled na korupci v ČR.

Pohled ekonomů na ekonomický význam korupce se v průběhu posledních 25 let výrazně změnil. Od počátečního vnímání korupce jako způsobu překonání byrokratických překážek s potenciálně pozitivním vlivem na dlouhodobý výkon ekonomiky došlo postupně k uznání korupce, a to zejména její „velké“ neboli politické formy, za významnou překážku rozvoje svobodné tržní ekonomiky a za faktor omezující hospodářský růst. Korupce začala být modelována jako endogenní a dynamický proces, který lze zabudovat do ekonomických modelů. V posledních letech tento fenomén získal značný prostor také v prestižních publikacích mezinárodních institucí. Např. v roce 1998 zní titul březnového čísla významného časopisu *Finance and Development* „Fighting Corruption Worldwide“ a červnového čísla roku 2000 „Taking the Offensive Against Corruption“.

*Quentin Reed*¹ (Transparency International) ve svém příspěvku „Economic analysis of corruption: a lighting tour“ prezentuje přehled ekonomické teorie korupce. Vývoj shrnuje do tří hlavních etap: čistý funkcionalismus, racionální volba a institucionálně dynamické přístupy k racionální volbě. První směr se zabýval především potenciálními pozitivními aspekty korupce v rozvojových zemích, které měly být příspěvkem k překonání státních překážek v rozvoji hospodářské aktivity. Závěry tohoto směru byly v 70. a 80. letech věrohodně zpochybněny empirickými studiemi o negativním vlivu korupce na hospodářský růst. Kromě toho začalo být evidentní, že korupce není omezena na rozvojové země, ale představuje významný problém i v zemích vyspělých. Z toho také vyplynulo, že korupce nezmizí, když se země stane ekonomicky vyspělejší.

¹ Referující se v důsledku nemoci nemohl semináře osobně zúčastnit. Bulletin z konference (dostupný i na <http://www.cse.cz>) nicméně obsahuje text vystoupení, které bylo pro seminář ČSE připraveno.

Další dva směry se zaměřily na aplikaci modelových technik při hledání determinant korupce a nástrojů k předvídání její úrovně. V centru těchto teorií stojí především analýza podnětů ke korupci a příčin hystereze tohoto jevu v řadě zemí. Jan Tírole např. vysvětluje, že korupční rovnováha není dána, ale je částečně determinována aktuální úrovní korupce, která ovlivňuje rovnováhu tím, že mění očekávání lidí o chování ostatních. Jinými slovy: pokud korupce roste, dochází ke zvyšování její rovnovážné úrovně. Dynamické analýzy tak vysílají varující signál před tolerancí korupce, neboť i nízká úroveň může časem spirálovitě narůst do velkých rozměrů.

V dalších částech referátu byl vysvětlen institucionální přístup ke korupci a byla nastíněna poučení pro transformující se ekonomiky. Institucionální ekonomie umožnila hlubší pochopení kořenů korupce. Dokazuje, že korupce podkopává efektivnost státu, který by měl zajišťovat řadu funkcí nezbytných pro efektivní fungování ekonomiky – především definování právního rámce a jeho vynucování. Richard Rose např. rozlišuje mezi *civil economy* a *uncivil economy*. První z nich funguje na základě tržních přístupů a v souladu s vlastnickými právy, smluvními závazky a závazky vůči státu. Trh je nutnou, ale ne dostačující podmínkou pro tento druh ekonomiky. Ve druhém typu ekonomiky – jejímiž hlavními charakteristikami jsou obchodování za „hottové“, ignorace závazků vůči státu a právu a jeho vynucování pomocí síly – dochází k neefektivnosti, neboť tato ekonomika odrazuje ekonomické subjekty od transakcí, které nepřinášejí okamžitý prospěch, a zvyšuje transakční náklady. Tunelování může být chápáno jako produkt částečně *uncivil economy*, v níž je orientace na krátkodobý prospěch podporována prostředím, v němž existuje slabé vynucování práva. Pokud jde o doporučení pro tranzitivní ekonomiky, zní: měly by se věnovat nejen odstraňování starého řádu, ale zejména budování státu nového. Tvůrci hospodářské politiky by neměli spoléhat na koncepci „rovnovážné míry korupce“, neboť rovnováha je nestálá a má tendenci k růstovému trendu. Nezbytná je proto nulová tolerance vůči korupci. Nebezpečný je rovněž přístup, který korupci považuje za tranzitivní (s pouze dočasnými jevy spjatý) prvek, který lze ignorovat nebo jehož řešení lze odsunovat do budoucnosti.

Stanislav Polouček (Obchodně-podnikatelská fakulta Slezské univerzity Karviná) se ve svém příspěvku zabýval korupcí v bankovníctví. Vysvětlil, že korupce v tomto sektoru je spojena především s mírou jeho transparentnosti – nedostatečná transparentnost jednotlivých bankovních postupů, regulace a dohledu a některých dalších stránek fungování bankovního sektoru vytváří pro korupci zcela nepochybně prostor. V této souvislosti kritizoval místy až absurdní aplikace bankovního tajemství, které je využíváno nejen k ospravedlnění celé řady specifík bankovního sektoru, ale také k ospravedlnění toho, že se banky snaží o sobě poskytnout co nejméně informací, nebo ještě lépe informace žádné. S. Polouček nicméně přiznává, že větší informační otevřenost bank by měla významné ekonomické náklady a rizika. Náklady na veřejné otevření informačních kanálů bank nejsou představovány jen náklady přímými, které by byly důsledkem zveřejnění těch údajů, na jejichž získání banky vynaložily určité náklady. Mnohem závažnější dopad na konkurenceschopnost bank by měly pravděpodobně náklady nepřímé, způsobené nedokonalostí vlastnických práv vztahujících se k informacím. Problémem však mohou být náklady společenské, jež spočívají v systémovém riziku. Veřejné informační otevření bank by mohlo vést přes krachy jednotlivých bank, které by nebyly konkurenceschopné ve srovnání s nebankovními subjekty, k potížím celého bankovního sektoru. Bankovní sektor může být také při větší transparentnosti náchylnější k bankovním krizím.

Referující dále uvedl do souvislosti korupci a *insider trading* bankovních úředníků. *Insider trading* je průvodním rysem rychlé privatizace a nejen východní část Německa je příkladem, jak byly využívány informace k rychlému zbohatnutí. Kromě *insider trading* existují možnosti korupce v bankovníctví především v dalších třech oblastech: a) při poskytování úvěrů, kde souvisejí se samotným přidělením úvěru a rychlostí vyřízení žádosti o úvěr, b) při poskytování garancí, c) při oceňování majetku a cenných papírů. Nelze očekávat ani to, že v nejbližších letech či desítkách let vyřeší korupci v bankovníctví určitým odosobněním vztahu klient – banka elektro-

nické bankovníctví. Pokud vezmeme např. z hlediska korupce nejdiskutabilnější oblast – poskytování úvěrů a zvláště poskytování velkých úvěrů firmám –, lze si je zatím bez osobního kontaktu mezi bankou a firmou těžko představit.

Kromě uplácení bankéřů existuje i uplácení bankéři, kteří se snaží posílit svůj vliv a vyhnout se problémům s orgány dohledu a regulace. V této souvislosti byla kritizována činnost bankovního dohledu v České republice, byly nastíněny problematické aspekty zařazení bankovního dohledu pod centrální banku a monopolizace sektoru velkými bankami.

Přednášející uváděl, že v České republice existuje legislativní problém, jak skloubit nezávislost centrální banky (která je spojena s omezeným poskytováním informací, a má-li být centrální banka nezávislá, musí být její částečná netransparentnost tolerována) s tím, že vykonává ve své podstatě dozorčí činnost státního kontrolního orgánu v rozsahu stanoveném zákonem. A závěry i postupy veřejných kontrolních orgánů a informace o dodržování zákona musejí být veřejnosti dostupné. Jedním z možných řešení tohoto rozporu je oddělení dohledu od centrální banky. Tento názor byl v diskuzi některými účastníky semináře zpochybňován.

V závěrečné části se referující věnoval i postupům, které mohou napomoci při minimalizaci korupce v bankovním sektoru. Odstranění, resp. minimalizace reálné korupce vyžaduje jít cestou různorodé eliminace příležitostí ke korupci a posilování transparentnosti hospodaření subjektů, které mají možnost korumpovat nebo být korumpovány. V některých oblastech společenského (ekonomického) života je výrazným krokem k omezení prostoru pro korupci odstranění monopolů a odstraňování a zjednodušování veškeré regulace. Při zvažování cest k minimalizaci prostoru pro korupci a způsobů podpory tržního a konkurenčního prostředí stojí za pozornost příklad Polska, jehož výsledky boje proti korupci jsou hodnoceny velice pozitivně. To má několik důvodů – jedním z nich je ten, že Leszek Balcerowicz (jako tehdejší místopředseda vlády) dokázal najít podporu k ustavení zvláštní komise odpovědné za regulaci a omezování byrokracie.

Pavol Frič (Institut sociologických studií FSV UK Praha) se ve svém příspěvku zabýval korupčním klimatem v ČR a korupčním prostředím v policii. Vysvětluje, že navzdory tomu, že korupce je chápána jako deviantní chování, jde ve skutečnosti o složitý nadindividuální jev, který má širší sociální determinanty. Funguje jako sociální systém, který má vlastní pravidla hry, vnitřní mechanismy vývoje podmiňující pronikavost a rychlost šíření ve společnosti. Není pouhým sumářem korupčních deviací. Je nadindividuálním kolektivním jevem schopným vykonávat na jednotlivce nátlak. Šíří kolem sebe tzv. korupční klima, které dokáže měnit postoje jednotlivců i ovlivňovat chování mas. Z perspektivy koncepce korupce jako deviantního chování je tím, kdo selhává, vždy jedinec. To on je deviant a patologická osobnost. Jako by při své korupční aktivitě stál mimo širší korupční kontext a do konfliktu s relativně bezchybným souborem oficiálních norem se dostával jen on sám. Všechny tyto předpoklady ale nenacházejí oporu v reálných korupčních situacích. Především je třeba říci, že i korupční chování může být normativně regulováno a každý korupční akt má normotvorné účinky. Bez těchto vlastností by se fenomén korupce skutečně rozpadl na náhodné a vzájemně izolované epizody morálních selhání jednotlivců. V takovém případě by také vůbec nebylo těžké s korupcí bojovat. Stačilo by bezúhonnými úředníky nahradit zkorumpované a byl by klid. Zkušenosti ovšem říkají, že metoda „vyhazování shnilých jablek“ je naprosto neúčinná. Noví lidé dosazení do nezměněných poměrů se zpravidla velmi rychle začnou chovat stejně zkorumpované jako jejich předchůdci anebo opouštějí svá místa.

Dále se referující zaměřil na korupční normy a sociální dezorganizaci, která je živnou půdou pro korupci. Jestliže jde u korupce jen o selhání jednotlivců, proč tedy korupce dokáže opanovat celá odvětví státní správy anebo celý společenský systém, jako tomu bylo za „reálného socialismu“. Bez vytvoření specifických pravidel a vzájemných vazeb důvěry, které zajišťují dodržování těchto pravidel, by to nebylo možné. Součástí fenoménu korupce jsou i tato pravidla a vazby. Opakované korupční chování produkuje korupční normy, kterými se pak samo řídí a které zpětně podporují

jeho šíření ve společnosti. Tam, kde se jednou zavedou korupční pravidla hry, zapustí tato pravidla kořeny a lidé si na ně zvyknou. Tam se pak jen velmi těžce obnovuje nebo zavádí vláda oficiálních norem. Jejich akceptování širokou veřejností naráží na již vytvořené sociální struktury, které ze stavu dezorganizace těží a které podporují dodržování korupčních norem. Proto oficiální normy v soutěži s normami korupčními svůj zápas až příliš často prohrávají. Stav sociální dezorganizace vyvolaný přítomností korupčních norem chování tak vykazuje značnou stabilitu navzdory různým antikorupčním kampaním a rebeliím obětí korupce. V závěrečné části vystoupení prezentoval referující případovou studii korupce v české policii. Tu lze nalézt ve sborníku ze semináře (viz pozn. 1).

Z vystoupení referujících i z diskuse vyplynulo, že korupce je téma velmi komplexní a i poměrně obtížně pochopitelné. I proto účastníci semináře nedošli ke zcela konkrétním závěrům či doporučením. Přesto si snad lépe uvědomili některé důležité souvislosti jevu, kterému možná doposud nejen oni, ale i značná část ekonomické veřejnosti nepřikládali příliš velkou váhu.

Jan FRAIT*

SUMMARY

JEL Classification: B25, O17, H1

Keywords: history of economic thought – institutional arrangements – structure and scope of government

Transitional Economies and Corruption

Jan FRAIT – Czech National Bank; Faculty of Economics of the Technical University of Ostrava; executive board member of the Czech Economic Association

This article summarizes papers presented and discussions held at the recent seminar of the Czech Economic Association. The seminar was devoted to a much discussed issue within transitional economies the impact of corruption on long-term economic development. The seminar addressed the possible implications of recent theoretical and empirical findings related to corruption and transitional economies, including measures directed at reducing corruption, and the specific features and implications of corruption within the banking sector.

* Česká národní banka; Ekonomická fakulta VŠB-TU Ostrava; člen výkonného výboru ČSE
(e-mail: jan.frait@cnb.cz)